



De la mise en place théorique d'un échantillon à la mise en pratique de la comparaison: quelques difficultés inhérentes à la méthodologie comparative. Un exemple tiré d'une enquête de terrains comparés sur la gouvernance petites villes en Inde

Rémi De Bercegol

► To cite this version:

Rémi De Bercegol. De la mise en place théorique d'un échantillon à la mise en pratique de la comparaison: quelques difficultés inhérentes à la méthodologie comparative. Un exemple tiré d'une enquête de terrains comparés sur la gouvernance petites villes en Inde. Ecole thématique PACTE/CNRS "Comparer en sciences sociales : une science inexacte ?", Dec 2011, Grenoble, France. <halshs-00640607>

HAL Id: halshs-00640607

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00640607>

Submitted on 13 Nov 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rémi de Bercegol
Doctorant LATTS
Fondation Palladio¹

Comparer en Sciences Sociales : une science inexacte ?
Ecole Thématique CNRS-PACTE/LATTS/EPFL
Grenoble, 1^{er} et 2 Décembre 2011

Atelier « Faire et défaire la comparaison : choisir ses cas, ses objets et ses méthodes »

**« De la mise en place théorique d'un échantillon à la mise en pratique de la comparaison:
Quelques difficultés inhérentes à la méthodologie comparative**

Un exemple tiré d'une enquête de terrains comparés sur la gouvernance petites villes en Inde »
(27 650 signes)

Cette communication présente la méthodologie comparative adoptée dans le cadre d'une recherche doctorale sur la gouvernance des villes indiennes et s'attache plus particulièrement à souligner l'importance des modalités d'élaboration de l'échantillon des villes d'études et les implications que ces choix induisent sur l'objectivité de l'analyse.

La problématique initiale de la recherche s'interroge sur la capacité des récentes réformes de décentralisation à proposer des solutions adaptées aux problèmes spécifiques des petites villes en Inde, lesquelles sont généralement caractérisées par un retard d'équipement et une grande pauvreté. Comment ces réformes se mettent-elles en place dans ces agglomérations non-métropolitaines? Si, en l'état actuel, la littérature existante offre peu de possibilité pour répondre à ce questionnement, c'est pour la simple raison qu'il existe encore trop peu d'informations empiriques sur le cas des petites villes². Peuvent-elles tirer profit des nouvelles opportunités produites par la réforme ? Plus largement, à travers l'observation de la gestion des petites villes, il s'agit de rendre compte du processus de construction institutionnelle des municipalités urbaines en Inde³.

¹ Lauréat Fondation Palladio du programme « bourse Palladio 2010/2011 », <http://www.fondationpalladio.fr>

² C'est le constat de l'appel à communication Colloque international « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé » qui s'est tenu à Tours (France), 9 et 10 décembre 2010 http://citeres.univ-tours.fr/p_citeres/appele_comvilles_petites.pdf / Sur une revue de la littérature indienne sur le même sujet, voir : DE BERCEGOL (2010) http://www.n-aerus.net/web/sat/workshops/2010/pdf/PAPER_bercegol_r.pdf

³ Pour un résumé du projet de recherche, voir http://latts.cnrs.fr/siteuk/p_lattsperso.php?Id=806

Dans le cadre de cette recherche, une enquête dans de petites villes indiennes s'est rapidement imposée comme une évidence et le recours au principe comparatif pour ce travail de terrain a paru légitime car « l'entrée monographique comporte le risque d'idiosyncrasie, rien n'est cumulable, il n'est pas possible de produire des résultats à portée générale » (Lorrain 2011, p34). La diversité de situations que présente l'urbanisation du sous-continent indien nécessite *de facto* une mise en perspective de plusieurs agglomérations au sein d'un échantillon représentatif. Cependant, en sciences sociales, la comparaison est une démarche difficile à appliquer et à rendre opérationnelle méthodologiquement (Vigour, 2005). Les choix relatifs à l'élaboration de l'échantillon et au déroulement des enquêtes sur le terrain, loin d'être neutres, sont constitutifs de l'orientation donnée à l'étude et déterminent fortement une partie de ses résultats. L'usage de la comparaison doit donc être issu d'une réflexion précise sur son intérêt et sa mise en place.

Dans cette communication, après avoir d'abord rappelé le rôle de la démarche comparative en sciences sociales et présenté succinctement l'objet de la recherche entreprise, on expliquera ensuite les modalités de constitution de l'échantillon des villes d'étude et on justifiera les choix effectués dans ce cadre. Enfin, à travers la présentation synthétique des enquêtes de terrain, on s'efforcera de rappeler qu'en sciences humaines, toute mise en place théorique de l'exercice comparatif ne peut s'affranchir des aléas pratiques de son application empirique.

I. De L'intérêt de la méthode comparative :

A) Qu'est-ce comparer ?

1. un outil heuristique pour la compréhension des phénomènes sociaux.

A l'exception de la science politique et du droit où elle est institutionnalisée et reconnue, la méthodologie comparative reste généralement peu enseignée dans le champ des sciences sociales malgré l'usage récurrent qui en est fait. En recherche urbaine par exemple, de nombreuses études se sont appuyées sur la mise en perspective de plusieurs villes pour étudier le processus d'urbanisation et développer des théories urbaines⁴. D'une manière générale, on

⁴ Pour les plus récents et à titre non exhaustif, voir par exemple Dupont et al, 2007, Dureau et al, 2000, Hansen, 2002.

conviendra que l'approche comparée est souvent utilisée en sciences sociales mais dispose d'un statut différent, voire peu reconnu, suivant les disciplines et selon les auteurs⁵.

Pourtant, selon le géographe Michel Coquery, «analyses, synthèses et comparaisons demeurent la condition essentielle du développement de la recherche » (Coquery, 1994, p6). La démarche comparative, en mettant en valeur les différences et les ressemblances, présente l'intérêt de pouvoir enrichir la compréhension d'un objet d'étude par l'examen d'un autre. A cette valeur heuristique, on peut ajouter plus largement que la comparaison ouvre la voie à une compréhension plus herméneutique de la société car elle "s'attache à décrire et à comprendre une société déterminée ou à déceler, derrière le particulier, les lois générales par la mise en perspective de différentes cultures ou de certains de leurs éléments" (Buchet, 1991, p167). Au-delà des différences d'appréciation propres à chaque discipline, la logique commune du comparatisme pose donc la question de la spécificité ou de l'universalité des phénomènes observés.

La comparaison apparaît être un outil majeur pour désenclaver de la réflexion. Ainsi, dans son pamphlet *Comparer l'incomparable*, Marcel Détéienne plaide pour « construire des comparables, analyser des micro-systèmes de pensée, ces enchaînements découlant d'un choix initial, un choix que nous avons la liberté de mettre en regard d'autres » (Détéienne, 2000, p 58).

2. une construction méthodologique.

Si le principe et l'intérêt de la comparaison fait généralement consensus, son application, particulièrement en sciences sociales, est en revanche beaucoup moins évidente. Au contraire de l'analogie et de l'homologie⁶, la comparaison n'est pas un simple constat mais renvoie à une action, « l'action de comparer », c'est-à-dire d' « établir le rapport qui existe entre les objets », de « mettre en parallèle », de « confronter ». Comme le fait remarquer Cécile Vigour, « comparer ne relève [donc] pas de l'évidence, mais doit faire l'objet d'une construction » (Vigour, 2005, p10) qui doit être maniée avec précaution.

⁵ Par exemple, dans certains de ses écrits, David Guéranger (LATS) apparaît très sceptique quand à l'usage de la comparaison et pose « la question certes formelle mais néanmoins cruciale de la comparabilité des cas » (Guéranger, 2010)

⁶ L'analogie (du grec analogia) est une « ressemblance, établie par l'imagination[.] entre deux ou plusieurs objets de pensée essentiellement différents » (Petit Robert, 1998). L'homologie désigne la « qualité de ce qui est homologue ». Homologue vient des mots grecs « homos », semblable, et « logos », discours. Cet adjectif qualifie « des éléments qui, dans des figures semblables, sont disposés de la même façon ».

D'après les travaux du géographe Philippe Gervais-Lambony, chez qui la comparaison a toujours fait l'objet d'une réflexion précise et réfléchie⁷, on peut distinguer trois principales familles de comparaison (Gervais-Lambony et al, 2003).

→La première est la *comparaison d'objets*: elle peut être soit «réductrice», soit «généralisatrice»⁸.

→Le deuxième mode de comparaison est celui de la *confrontation d'objets avec un modèle théorique*.

→La troisième famille de comparaison est différente des autres car elle ne vise pas à la comparaison d'objets entre eux mais *confronte réalité et représentations*: on met en parallèle un objet et la représentation de cet objet.

Dans les trois cas décrits par Philippe Gervais-Lambony (comparaison d'objets; confrontation d'objets avec un modèle théorique; confrontation de la réalité et de ses représentations), on retrouve la dualité entre la singularité des objets comparés et leur universalité.

B) Le recours à la comparaison pour notre recherche.

1. L'intérêt pour la recherche doctorale entreprise.

Thème de la recherche.

Il s'agit d'une recherche doctorale en aménagement de l'espace portant sur la gestion décentralisée des services publics en réseaux (eau, assainissement, routes, éclairage public, déchets) dans le contexte très particulier des *petites villes* indiennes. En Inde, les études urbaines portant sur les mutations des services publics consécutives aux réformes de décentralisation ont négligé le cas des petites villes au profit des métropoles. Or, plus de la moitié de la population urbaine indienne vit dans des agglomérations de taille réduite. Celles-ci sont d'autant plus concernées par l'impact des réformes en cours que leur rôle est vital pour atteindre un développement régional équilibré. Un des intérêts de la recherche entreprise est

⁷ Chez ce géographe, la comparaison a acquis un rôle central dans la compréhension des phénomènes spatiaux depuis la rédaction de sa thèse sur le *fait urbain* (Gervais-Lambony, 1994).

⁸ Dans le premier cas, il s'agit alors d'une approche comparative qui se limite à des objets similaires. Cette forme de comparaison est « tautologique » car elle ne fait que démontrer une définition préalable. La comparaison « généralisatrice » admet le double postulat que tout lieu est forcément différent d'un autre mais qu'il a aussi des points communs avec d'autres, ainsi, « tout est singulier mais tout est en même temps universel ». Cette comparaison vise à expliciter les différences et les ressemblances, elle mesure le poids des différents éléments constitutifs des lieux et l'importance des influences extérieures sur les lieux. Ce type de comparaison permet de distinguer ce qui relève du général et ce qui relève du particulier.

donc, entre autres, de rendre aux petites villes l'attention qu'elles méritent en s'interrogeant sur la situation réelle de leurs services publics et en appréhendant leur mode de gouvernance.

La problématique de la recherche entreprise (la mise en place de la décentralisation dans les petites villes indiennes), implique de ne pas limiter la recherche à une seule agglomération. Pour arbitrer entre les particularités d'une ville et les caractéristiques des processus à l'œuvre, « l'étude de cas doit être [...] mise à l'épreuve de la comparaison, celle-ci constituant le premier pas vers une tentative de généralisation nécessaire à toute avancée théorique » (Dupont, Heuzé, 2007, p15). En mettant en perspective plusieurs petites villes, on espère pouvoir mieux cerner d'une part les spécificités de chacune d'entre elles et d'autre part la similitude des changements qui s'y produisent, comme ceux relatifs à la recomposition des pouvoirs issus de la réforme de décentralisation, afin d'être capable d'apporter des éléments de réponses généralisables à la problématique initiale. Pour reprendre à nouveau V. Dupont, et D.G Heuzé, « les schémas d'interprétation à prétention universelle, qui peuvent être mis à jour par cet exercice de synthèse, fournissent en retour un nouvel éclairage sur les réalités urbaines locales » (Dupont, Heuzé, 2007, p15).

Dans le cadre de la recherche présente, ce ne sont pas tellement les petites villes en tant que lieux géographiques *stricto sensu* qu'il s'agit ici de comparer mais bien leur mode de gestion décentralisée, en tant qu'un *processus* de réorganisation administrative. Ce que l'on cherche à comprendre, c'est, dans le contexte particulier des petites villes, comment se mettent en place les nouvelles institutions issues de la décentralisation et aux seins de quels nouveaux compromis? Il s'agit ensuite de pouvoir distinguer ce qui est constitutif des petites villes dans la forme que prend la mise en place de la décentralisation de ce qui tient plus du cas particulier, spécifique à une agglomération, et que l'on ne retrouve pas ailleurs. Quelles sont les différences et les ressemblances de gestion urbaine dans les villes et quels sont les processus qui y conduisent ?

La mise en comparaison de plusieurs petites villes s'annonce donc riche d'intérêt dans le sens où les allers-retours entre chaque agglomérations vont permettre d'apporter un éclairage mutuel sur chacune d'entre elles afin d'enrichir la compréhension d'un même phénomène: la transformation des pouvoirs urbains dans le contexte de petites agglomérations en pleine transformation physique et institutionnelle.

2. La mise en place théorique de la comparaison : la question de l'échantillon d'étude.

La première étape de la comparaison consiste en l'élaboration d'un échantillon de villes d'étude sur lesquelles s'appuieront les enquêtes. Le sous-continent indien présente une très grande diversité de situations urbaines parmi laquelle il faut procéder à une sélection. En soi, la démarche comparative retenue pour l'analyse de la décentralisation dans les petites villes n'interdit pas d'élaborer un large échantillon composé de villes bien différenciées, provenant de plusieurs Etats indiens. Cependant, les moyens techniques et financiers et le temps imparti d'un travail de thèse s'accordent mal avec une enquête de grande ampleur qui aurait la prétention à embrasser l'ensemble de cas et de situations possibles. Des villes du Sud dravidien à celles des montagnes sikkimaises en passant par les agglomérations des espaces semi-désertiques du Thar ou des plaines gangétiques, obtenir un panorama de la diversité urbaine dans le contexte de l'immensité de la péninsule indienne est une entreprise malaisée, quasiment irréaliste, et finalement peu utile.

La problématique de cette recherche vise avant tout à comprendre le processus de décentralisation dans les petites villes plutôt que de saisir dans l'exhaustivité la nature même de ces petites villes. Aussi, d'un point de vue méthodologique l'appréhension de la diversité géographique (au sens large) des petites agglomérations indiennes n'est qu'un objectif secondaire pour l'élaboration de l'échantillon. De plus, de manière similaire au biologiste et son éprouvette qui s'efforce d'écarter l'intrusion de variables particulières risquant de compliquer l'objectivité de sa recherche, il a été choisi de réduire le spectre d'analyse à des villes situées dans une seule et même région relativement homogène, cohérente dans son unité administrative, politique, économique, culturel et géographique.

II. Justification des critères d'élaboration de l'échantillon:

Comment constituer notre échantillon de petites villes d'étude ?

A)La sélection de l'espace d'étude.

1. Les critères de sélection de l'Etat.

L'Union Indienne compte 28 Etats et sept territoires et autant de situations différenciées

concernant la mise en place de la décentralisation. Afin de sélectionner l'Etat le plus approprié pour cette recherche, on a mis en place quatre critères de sélection, puis on a procédé à l'exclusion des cas particuliers, enfin, par les choix effectués, on a voulu donner une orientation consciente à l'étude.

→la variable du développement économique et social

Tout d'abord, pour cette recherche, on a fait le choix d'exclure les Etats les plus développés économiquement et socialement pour privilégier au contraire les régions où les attendus de la réforme sont d'autant plus importants pour la population.

→la variable de l'urbanisation

Ensuite, la sélection a préféré se porter vers un espace régional souffrant de déséquilibres semblables au reste de l'Inde dans son urbanisation avec une croissance plus rapide des grandes villes durant les années 1990.

→la variable des services publics urbains

De plus, dans le contexte de remise en cause de leur gestion centralisée et de leur potentielle amélioration depuis le 74 CAA, le niveau des services publics de l'espace étudié se devait d'être d'un faible niveau afin d'y observer l'impact potentiellement mélioratif de la réforme.

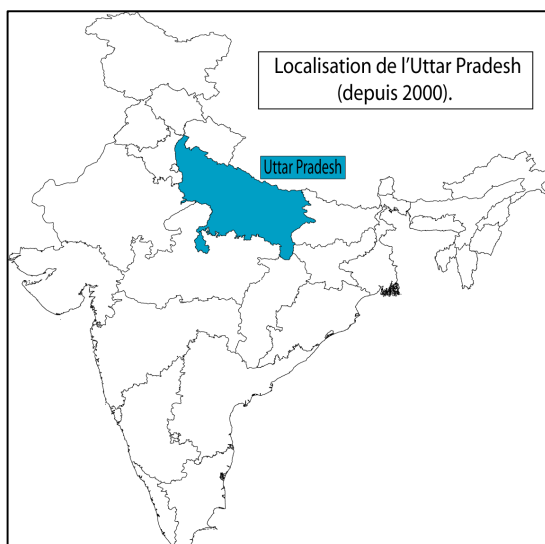
→La variable politico-institutionnelle.

Enfin, dans le cadre d'une recherche visant à saisir les recompositions des pouvoirs à l'œuvre, l'Etat sélectionné devait être propice à l'application de la réforme de décentralisation, particulièrement dans son aspect démocratique, et dans la réduction de la pauvreté

Ces critères procèdent d'une réflexion consécutive à l'orientation donnée à la recherche. La réforme de décentralisation vise à l'amélioration des conditions de vie des populations et à la réduction de la pauvreté. Or, d'après les analyses sur les réformes de décentralisation des programmes anti-pauvreté effectuées par P. Bardhan et D. Mookherjee, il semble que les Etats pauvres ne peuvent pas s'émanciper de leurs contraintes aussi facilement que les Etats plus riches (Bardhan, Mookherjee, 2000), ce qui leur confère un attrait pour notre étude. On a donc

préférent placé l'étude dans un contexte de pauvreté pour mieux cerner les dysfonctionnements probables de la réforme. Dans une perspective différente, on aurait aussi pu privilégier la sélection d'Etats au fort développement économique et social afin de montrer les bonnes pratiques dans la gouvernance urbaine. Ce choix d'écarter les Etats riches de l'analyse n'empêche pas d'être contrebalancé par la suite par la sélection dans l'échantillon d'une ville un peu plus riche par rapport aux autres.

2. Le choix de l'Uttar Pradesh



La conscience de l'orientation de l'étude et le croisement de l'ensemble des critères définis ont permis la sélection de l'Uttar Pradesh⁹, un Etat à l'urbanisation similaire à la moyenne indienne mais très peu développé d'un point de vue économique et social malgré une forte implication du gouvernement, au moins dans les discours politiques, pour la réduction de la pauvreté et la démocratisation des institutions.

Dans la perspective de la problématique de la recherche, la mise en place de la décentralisation en

Uttar Pradesh pose donc des enjeux qui légitiment le choix de cet Etat :

- c'est un Etat très pauvre où les attentes d'améliorations sociales et économiques sont grandes ;
- de manière similaire à l'Union Indienne, la région est fortement urbanisée d'un point de vue quantitatif, tout en restant encore largement rurale, et les petites agglomérations ont un rôle majeur à jouer pour le développement des zones rurales environnantes ;
- le niveau de services publics y est faible, particulièrement en zone urbaine et spécialement dans les petites villes ;

⁹ Situé au centre du Nord de l'Inde, l'Uttar Pradesh, avec 294 413 km², compose l'équivalent de 9 % de la superficie totale de l'Union Indienne. En termes démographiques, l'Uttar Pradesh est l'Etat le peuplé de l'Inde avec 166 197 921 habitants en 2001, soit 17% de la population indienne, et rivalise avec les sept plus grands pays du monde. Aussi, le développement de l'UP a un impact majeur sur le reste de l'Inde.

-c'est un espace extrêmement politisé, qui a connu d'important changement avec l'arrivée des partis de castes¹⁰ comme le BSP¹¹ ;

-enfin, d'un point de vue institutionnel, les particularités administratives de l'Uttar Pradesh, un Etat à la bureaucratie extrêmement fragmentée et corrompue, y rendent l'application de la réforme d'autant plus intéressante.

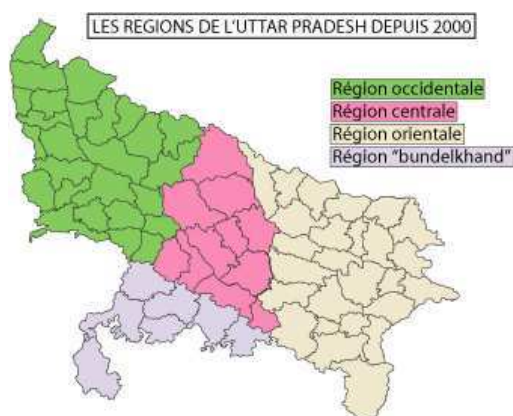
B. La sélection des villes d'études : quatre villes de 20 000 habitants à l'Est de l'UP.

1. Les critères de sélection de l'échantillon.

Pour choisir les villes de l'échantillon parmi les 704 que compte l'Uttar Pradesh, on a procédé là-aussi à la mise en place de plusieurs critères de sélection :

→le premier critère est la situation géographique

On distingue généralement quatre grandes régions en Uttar Pradesh : la partie occidentale, la partie centrale, la partie orientale et la partie sud.



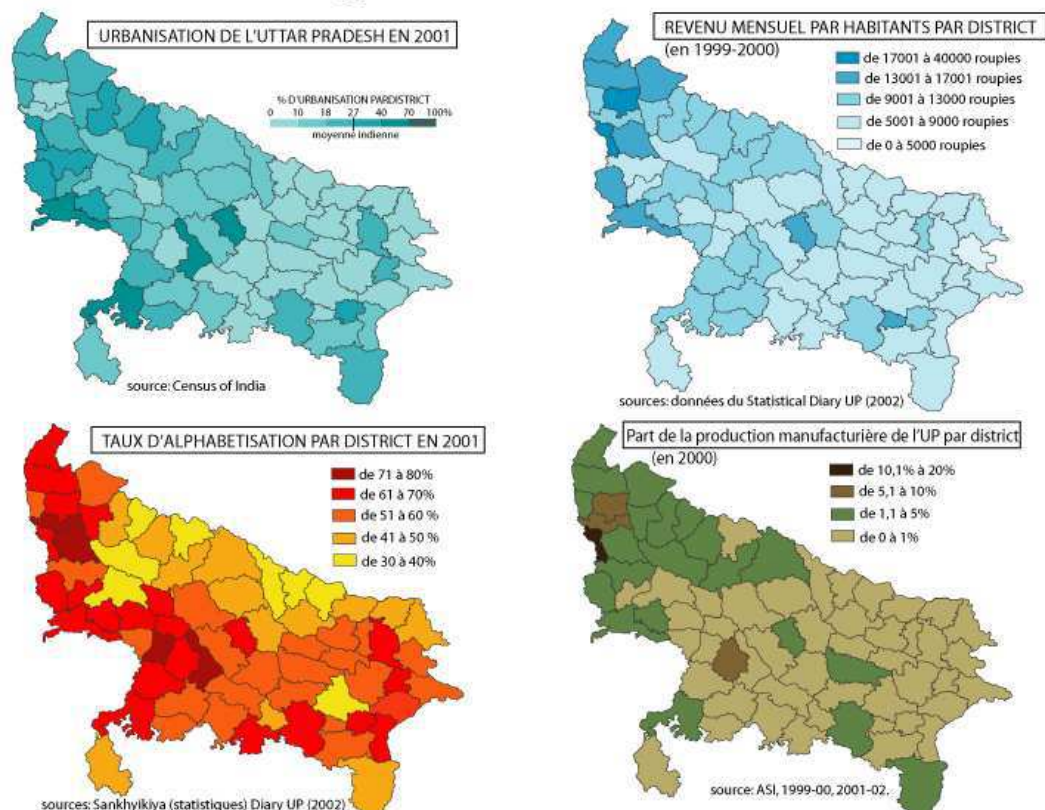
REPARTITION DE LA POPULATION PAUVRE
SELON LES REGIONS (1993-94 et 1999-2000)



Source: Table 1,7 of Poverty in India, the challenge of UP, the WB, May 2008

¹⁰ Traditionnellement, la société indienne est divisée en quatre *castes* (ou *varnas*) : les brâhmanes, les kschatryas, les vaisyas, les sudras ; auquel se rajoute les hors-castes, les intouchables (*Dalits* , *Harijans*). Ces castes sont subdivisées en 4635 *jatis*. Pour une explication du système des castes, voir l'inévitable *Homo hierarchicus* de Louis Dumont ou le plus récent ouvrage de Robert Delègue, *Les castes en Inde aujourd'hui* , PUF, PARIS , 2004 car nous ne reviendrons pas dessus. Cependant, nous rappelons juste que la Constitution indienne abolit l'intouchabilité,, et non la caste (elle se contente de prohiber les discriminations fondées sur la caste, le sexe, la race...) Cf . interview de Christophe Jaffrelot dans magazine *L'HISTOIRE* n°299 p20.

¹¹ L'Uttar pradesh est dirigé par la médiatique Kumari Mayawati, la première femme Dalit à accéder au poste de ministre en chef. Symbole à part entière de la montée en puissance des « intouchables », chef du Bahujan Samaj Party –BSP-, « le Parti Majoritaire de la Société », le parti des “sans castes” (principalement implanté en Uttar Pradesh), son élection tient à la promesse d’une action publique tournée avant tout vers les intérêts des Dalits.



La partie occidentale de l'UP est la plus urbanisée. Elle est suivie par la partie centrale. L'Est de l'Uttar Pradesh est en revanche beaucoup moins urbanisée avec une population urbaine de moins de 10% en 2001. On peut ainsi distinguer:

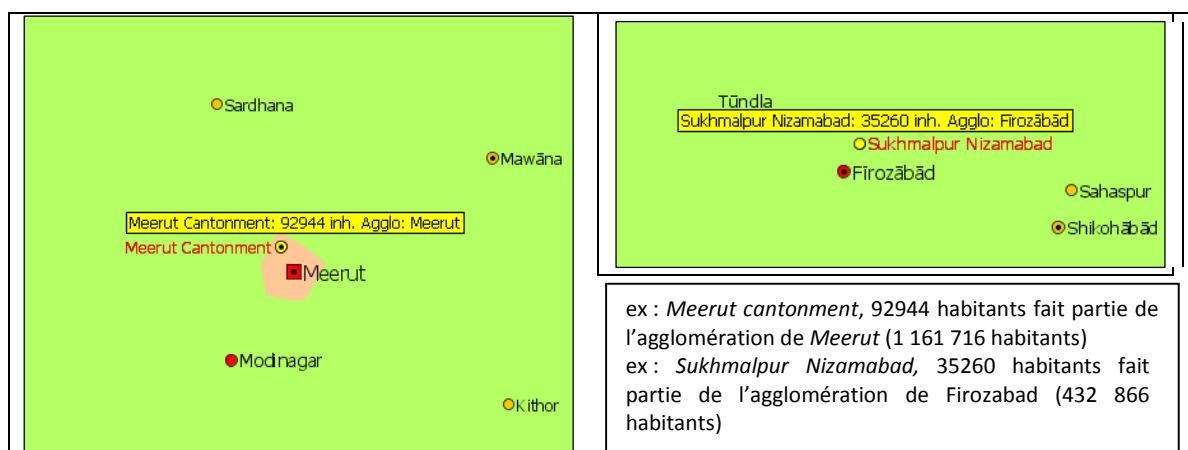
- la *partie occidentale* a un niveau plus élevé d'urbanisation, d'alphabétisation et des revenus élevés grâce à une importante activité manufacturière. Elle connaît une agriculture relativement prospère ;
- la *partie centrale* est relativement moins performante économiquement que la partie occidentale;
- la *partie sud* ou « *Bandelkhand* » apparaît comme l'une des moins productives et la moins peuplée.
- la *partie orientale* est beaucoup plus rurale et plus pauvre ; elle apparaît comme l'antithèse de la partie occidentale.

Pour une recherche sur les petites villes et dans la continuité des choix méthodologiques précédents (choix d'un Etat pauvre), on a fait le choix de s'intéresser à un espace où ces dernières

apparaissent comme étant vitales pour le développement régional et où les attentes liées à la réforme sont d'autant plus importantes. La perspective de pauvreté rurale qu'offre l'Est de l'UP faisait de cette région une des plus légitimes. Ainsi, l'échantillon a été constitué de villes d'études localisées dans la partie orientale de l'UP.

A une échelle plus réduite, on a souhaité par la suite éliminer toutes les petites villes en situation privilégiée vis-à-vis d'une plus grande agglomération.

Schéma : l'exclusion de certaines villes pour l'élaboration de l'échantillon



Source : Image City Population (2010)

L'étude cartographique de la localisation géographique des villes a permis l'exclusion des agglomérations en situation de périurbanisation (les villes notifiées « cantonment » ou « outgrowth » -faubourg- ainsi que les villes périphériques étant notifiées comme faisant partie de l'agglomération d'une autre ville), permettant ainsi de s'émanciper des débats relatifs à la *New Economic Geography* sur la croissance des villes liée à la proximité des plus grandes, ce qui n'est pas le sujet de la recherche.

-le second critère est la taille démographique :

On a décidé de s'intéresser à des villes en transition démographique, qui ne correspondent plus à la catégorie de village et qui s'affirment par leur taille en tant qu'agglomération urbaine. On a donc privilégié les agglomérations qui comptaient aux alentours de 20 000 habitants lors du recensement de 2001.

Le seuil de 20 000 habitants a plusieurs avantages :

- il marque la limite entre la classe IV (de 10 000 à 19 999 habitants) à la classe III (de 20 000 à 49 999 habitants) ;
- c'est le seuil crucial qui nécessite habituellement le redimensionnement des infrastructures d'eau potable afin de couvrir toute la superficie de la ville ;
- il permet d'éliminer de l'échantillon 79 agglomérations recensées par le Censur qui n'ont pas été concernées par la réforme de décentralisation en raison d'une taille trop petite, généralement inférieures à 10 000 habitants (les « census towns »¹²) ;
- il positionne clairement l'étude en porte-à-faux des autres analyses de la gouvernance urbaine qui privilégie généralement les agglomérations de classe I (plus de 100 000 habitants, soient 47 agglomérations en Uttar Pradesh) et les métropoles ;
- ce seuil est représentatif de la majorité des agglomérations de l'Uttar Pradesh qui, pour 65% d'entre elles, sont de classe III (de 20 000 à 49 000 habitants) ou IV (de 10 000 à 19 999 habitants)
- c'est enfin une taille qui induit un périmètre urbain assez réduit, ce qui présente l'avantage pour les enquêtes de pouvoir la parcourir à pieds et produire une cartographie encore précise tout en restant bien assez grande pour la différencier du village.

Parmi ces villes aux alentours de 20 000 habitants, une attention a été portée aux taux de croissance, de décroissance ou de stagnation par rapport à la moyenne durant la décennie 1991 à 2001.

→le troisième critère de sélection est le type de ville

Selon les sources disponibles, on a inclus dans l'échantillon des villes avec des activités économiques différenciées (une ville administrative, une ville industrielle, une ville touristique, une ville marché) ; avec un statut administratif différencié (Nagar Panchayat, Nagar Palika - sachant que 67% des municipalités d'Uttar Pradesh sont des *Nagar Panchayat*-¹³) ; avec différents niveaux de développement social.

¹² Le recensement indien classifie les centres urbains par leur nombre d'habitants en six catégories allant de moins de 5000 habitants à plus de 100000 habitants. Selon le Census of India, est considéré comme « village » toute agglomération ne correspondant pas à la définition d'une « ville ». Une ville est une agglomération de plus de 5000 habitants, avec une densité d'au minimum 400 habitants au Km2 et dont au moins 75% de la population active ne travaille pas dans le secteur primaire. Les « census towns » sont des cas particuliers d'agglomérations qui disposent d'un statut administratif très particulier (ex : site militaire, industriel...)

¹³ -la « Municipal Corporation » ou « Nagar Nigam » correspond aux municipalités métropolitaines.

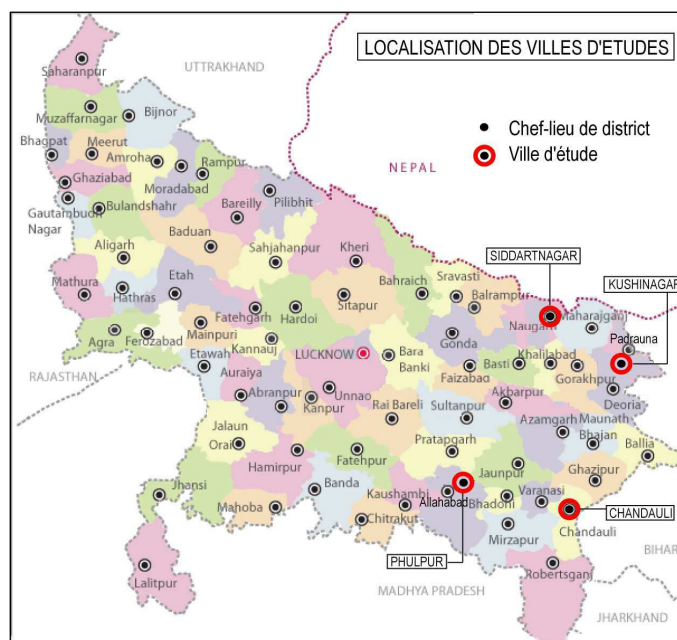
On a aussi privilégié des agglomérations intégrées dans un programme de développement gouvernemental (ex : *Urban Integrated Development Scheme Small Medium Towns*), non gouvernemental (ex : la présence d'Organisations Non Gouvernementales) ou international (ex : Banque Mondiale ou Nations Unies)

L'intérêt était d'introduire dans notre échantillon de villes des variables qui pourraient expliquer les potentielles différences dans les modalités de mise en place de la réforme de décentralisation.

→ Le dernier critère de sélection est la visite empirique de plusieurs agglomérations

Après une présélection de l'échantillon, un premier terrain d'observation a permis la sélection finale de quatre villes d'études d'une taille similaire, aux alentours de 20 000 habitants et présentant chacune une particularité qui permet de saisir autant que possible l'objet petites villes dans son étendu de cas et de situation pour mieux apprécier les modalités de la réforme de décentralisation.

2. La sélection de quatre petites villes de 20 000 habitants à l'Est de l'Uttar Pradesh.



-**Chandauli** est une ville qui a connu une très forte croissance urbaine entre les deux derniers recensements. C'est aussi le seul chef lieu de district de l'Uttar Pradesh à avoir le statut de *Nagar Panchayat*. Comment ce statut particulier de chef lieu de district a-t-il pu aider (ou non) à relever le défi de l'urbanisation rapide ?

-**Kushinagar** est une petite ville touristique qui a été désignée comme

-la « Municipalité » ou « Nagar Palika » dénomme le gouvernement des villes non-métropolitaines.

-le « Nagar Panchayats » administre les zones dites « transitoires » qui correspondent à des petites villes.

C'est à l'Etat régional qu'il revient de déterminer le statut d'une agglomération urbaine comme « Nagar Panchayat », « Nagar Palika » ou « Municipal Corporation ». Pour cela, sa décision doit se baser sur une combinaison de critères (démographique, spatial, fiscal et économique) dont l'élaboration reste à sa discrétion

« Adarsh Panchayat » (un titre délivré par le District Magistrate pour récompenser la gestion efficiente de la ville) : comment cela a-t-il pu aider la constitution et la gestion efficiente de services publics municipaux?

-**Siddarthnagar** est un chef lieu de district avec un statut de *Nagar Palika Parishad* alors que les autres villes étudiées sont toutes des Nagar Panchayat: quelles en sont les conséquences pour la gouvernance urbaine? De plus, une partie du service d'eau de la ville est sous 24/7 (alors que la très grande majorité des villes indiennes ne dispose d'un service qu'intermittent) : quelles en sont les causes et les implications?

-**Phulpur** est un Nagar Panchayat avec un complexe industriel adjacent à la ville, quel impact cela a-t-il sur le niveau d'infrastructures? De plus une importante proportion de la population est musulmane, cela influe-t-il sur les modes de gestion urbaine par rapport aux autres villes?

III. De la mise en place théorique à la mise en pratique :

A. L'élaboration d'une grille de lecture comparative.

1. Le problème de l'absence de données pour une comparaison rigoureuse.

Comparer est une construction méthodologique d'autant plus difficile à mener dans le cadre d'une recherche que l'on a choisi de placer dans le contexte de petites villes d'un Etat pauvre comme l'Uttar Pradesh. L'absence quasi-complète de données officielles sur ces agglomérations rend leur analyse difficile et leur mise en comparaison malaisée. Les municipalités disposent de peu de matériaux administratifs (cartographiques, comptables, techniques) et les renseignements disponibles au niveau des agences départementales du gouvernement régional restent très parcellaires et peu fiables

C'est pour cette principale raison pragmatique que l'on a choisi de limiter l'échantillon à seulement quatre villes d'étude. D'une part, dans le cadre d'un travail de thèse, les moyens financiers dévolus limitent forcément l'enquête à un nombre réduit d'études de cas. D'autre part,

la faiblesse des données disponibles imposait un travail de longue haleine pour chaque ville étudiée¹⁴.

La mise en place d'une base de données analysable prend donc du temps pour ce type de petites villes d'un Etat pauvre. Or la mise en comparaison nécessitait de suivre des guides d'enquête similaires. Ainsi, certaines des données non acquises dans une ville pouvaient remettre en cause la validité des résultats tirés d'autres villes. Il a donc fallu donc écarter tout un pan de données acquises dans quelques villes ou s'efforcer de les acquérir pour toutes les villes afin de les mettre en perspective.

Document iconographique: le problème des données de l'administration.



Sources : photographies personnelles de l'auteur.

Dans la région étudiée, l'appareil administratif des petites villes ne disposait pas de données analysables en l'état pour la plupart d'entre elles. La première photographie montre la carte sur laquelle la municipalité de Siddharthnagar s'appuie pour travailler, peu représentative de la morphologie réelle de la ville. La seconde photographie, prise dans le bureau de l'entreprise publique d'électricité de Kushinagar dont les murs sont recouverts de dossiers poussiéreux, symbolise bien l'état chaotique de l'extrême bureaucratie de papier dans laquelle baigne l'administration publique de l'Uttar Pradesh. La dernière photographie illustre le travail du comptable de Kushinagar, non informatisé et peu formé, lors de la rédaction spéciale d'une compilation des budgets municipaux dans le cadre de cette recherche, à notre demande.

¹⁴ A titre d'exemple :

- l'acquisition des rapports financiers a pris environ une année entre les diverses autorisations nécessaires et le travail des comptables qui ont du finalement les rédiger ;
- les représentations spatiales de la ville n'existaient pas pour la plupart des villes, et à l'époque des enquêtes, *Google earth* n'avait pas publié les photos aériennes des zones étudiés, il a donc fallu réaliser une cartographie de première main, avec l'aide des ingénieurs du Jal Nigam et d'autres agents municipaux;
- une simple comptabilité du nombre précis de connexions domestiques au service d'eau ou d'électricité par quartier n'existait pas et il a fallu donc y procéder.

2. L'observation des services publics comme un fil conducteur pour la comparaison.

En tenant compte de ce handicap, pour saisir le changement à l'œuvre, la recherche s'est intéressée à l'étude des institutions de la fabrique urbaine, dans leurs aspects politiques, techniques et financiers, à travers le filtre des services publics. Durant les enquêtes, les services étudiés ont été prioritairement ceux de « l'eau potable » et secondairement ceux de la « voirie ». Ces deux services publics n'ont pas été décentralisés de la même manière et permettent de mettre en valeur des processus différenciés.

-le choix premier du *service d'eau potable* s'explique pour plusieurs raisons. Dans un pays où un tiers des habitants n'est toujours pas connecté au réseau d'eau, le service symbolise les échecs de la gestion centralisée et porte les espoirs d'amélioration de la décentralisation. Mais la prégnance des entreprises publiques préexistantes aux réformes de décentralisation implique des processus de coordination avec les institutions municipales pour l'amélioration de l'accès à l'eau. L'enjeu du service d'eau n'est donc pas seulement symbolique, il est aussi institutionnel et cristallise les mutations de pouvoirs à l'œuvre.

Du point de vue du chercheur comparatiste, la prise en compte de ce service pour cette étude présente aussi un intérêt pragmatique : la disponibilité relativement moins contrainte de données factuelles permettant une analyse rigoureuse et facilité la comparaison. Il est possible de comptabiliser le nombre de foyers connectés au réseau municipal et d'établir une cartographie du service pour chacune des villes comparées ;

-le *service de voirie* est pris ici dans son sens large et désigne l'ensemble des services public relatif aux rues (l'assainissement, la collecte des déchets, l'éclairage public, et la route en elle-même). Les activités municipales relatives à la gestion de ce service sont un enjeu local majeur pour les populations qui attendent leur amélioration, les élus qui souhaitent valoriser leur action publique de manière visible et les entrepreneurs locaux de travaux publics qui veulent s'enrichir. La prise en compte de ce service s'est donc imposée de facto par sa prégnance au niveau local. La comparaison des quatre villes à travers ce service est en revanche plus difficile à mettre en place que pour le service d'eau potable car les données sont moins quantifiables et moins aisément comparables.

3. Un travail d'adaptation sur le terrain

Les enquêtes de terrain, auprès des habitants et des municipalités ont tenté autant que possible de pallier le manque de données officielles pour mieux se plier aux impératifs de la démarche comparative. On a donc suivi la même méthode d'enquête pour les quatre villes étudiées, tant dans les enquêtes qualitatives et quantitatives que dans la production de documents cartographiques ou comptables.

Dans chaque ville, on a procédé d'une part à une enquête usagers pour évaluer le niveau de service et le processus de démocratisation des institutions ; et d'autre part à des entretiens qualitatifs avec les différents acteurs de la gouvernance urbaine au niveau local et régional. Pour les enquêtes ménages, l'échantillon d'habitants a été pris dans différents quartiers de la ville. Dans chacune des agglomérations, le choix de ces quartiers a été d'une part géographique (l'un en périphérie, l'autre au centre) ; d'autre part économique (un quartier pauvre ; un quartier riche) et enfin sociologique (un quartier avec une forte proportion de *Dalits* et un autre avec une faible proportion). En raison de la redondance de certains quartiers (un quartier de *Dalits* est généralement pauvre et souvent –mais pas systématiquement- situé en périphérie), nous avons aussi procédé à des interviews d'usagers dans des quartiers non présélectionnés, au hasard de nos pérégrinations aléatoires dans la ville¹⁵.

D'autre part, tous les élus locaux ont été interrogés, ainsi que certains de leurs prédécesseurs. On a rencontré également toutes les institutions non municipales impliquées dans le développement de la ville, des agences techniques aux administrations du district jusqu'aux représentants de plusieurs département du ministère du développement urbain de Lucknow. On s'est donc efforcé d'observer notre objet d'étude à plusieurs échelles : au niveau local auprès des usagers et des élus, mais aussi au niveau des administrations régionales auprès de différents fonctionnaires gouvernementaux.

¹⁵ Au total, on a procédé à des questionnaires d'usagers dans 28 différents quartiers dont 8 à Chandauli, 9 à Kushinagar 7 à Siddharthnagar et 5 à Phulpur . Entre trois et six foyers par quartiers selon les cas ont été interrogés individuellement et selon les circonstances (attroupements incontrôlé de voisins durant l'entretien) on a procédé à des questionnaires collectifs. On a analysé au final les réponses de 131 ménages entre 2008 et 2010.

En s'efforçant d'analyser chacun des cas d'étude au regard des autres, cette démarche comparative a permis d'obtenir un panorama objectif de la situation des petites municipalités (dans le contexte délimité de la région d'étude) et d'apprécier certaines régularités dans la réorganisation des pouvoirs urbains qui y prend place.

Conclusion

Dans le cadre de notre étude sur la gouvernance des petites villes, on a choisi de limiter l'échantillon à quatre petites villes et de le situer dans la même région orientale de l'Uttar Pradesh (UP), un espace très largement rural et parmi les plus pauvres que compte l'Union Indienne. Puisque les réformes indiennes visent à l'amélioration des conditions de vie des populations et à la réduction de la pauvreté, le choix d'un échantillon qui exacerbe ces besoins entend poser avec d'autant plus d'acuité les attentes théoriques de la décentralisation. Ces choix méthodologiques donnent donc une orientation consciente et volontaire à la recherche. Dans une perspective différente, on aurait pu privilégier la sélection d'Etats au fort développement économique et social afin de montrer d'autres pratiques dans la gouvernance urbaine.

Cependant, en raison d'un manque de données disponibles sur le terrain, le travail d'enquêtes comparées sur la mise en place de la décentralisation dans les petites villes indiennes s'est révélé complexe et la méthodologie théorique a dû être adaptée empiriquement. Cette difficulté exprime d'une part un premier résultat sur les spécificités de la région d'étude et des agglomérations étudiées, les petites villes de l'Est de l'Uttar Pradesh mais traduit surtout les contraintes à l'utilisation pratique de la démarche comparative. Ainsi, en sciences humaines, toute recherche comparative, aussi méticuleuse qu'elle soit dans sa préparation, peut se heurter à la réalité d'un terrain difficile et qui échappe en partie au carcan méthodologique dans lequel on aurait souhaité le garder.

Bibliographie

BARDHAN, P., MOOKHERJEE, D. *Decentralizing Anti-Poverty Programm Delivery in Developing Countries*, Working Paper, Department of Economics, Boston University, 2000.

BUCHET, B « analyse comparative » in P.Bonte et M.Izard, s. dir. *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, Paris, PUF, 1991

COQUERY, M, préface du remaniement de la thèse de Philippe Gervais-Lambony *De Lomé à Harare. Le fait citadin*, Karthala et Ifra, 1994, (p.6).

DE BERCEGOL, R. « “Etats des savoirs sur la ville en Inde” 11th N-AERUS International Conference *Assessing and exploring the state of urban knowledge: its production, use and dissemination in cities of the South*, Brussels, 28th to 30th October 2010

DETIENNE, M. *Comparer l'incomparable*, La librairie du Xxème siècle, Seuil, 2000

Gervais Lambony, P; Landy, F ; Old field, S. ; *Espaces arc-en-ciel Identité et territoires en Afrique du sud et en Inde* karthala. 2003

DUPONT, V., HEUZE, DJALLAL G., *La ville en asie du Sud, Analyse et Mise en perspective*, Collection Purusartha, édition EHESS, 2007

DUREAU, F., DUPONT, V., LELIEVRE, E., LEVY, J-P, LULLE, The, ds. *Métropoles en mouvement, une comparaison internationale*, Paris, IRD-Anthropos (« villes »), 2007

GERVAIS-LAMBONY, P. *De Lomé à Harare. Le fait citadin*, Karthala et Ifra, 1994

GERVAIS-LAMBONY, P. *Espaces arc-en-ciel : identité et territoires en Afrique du Sud et en Inde*, Karthala et Ifra, 2003

GUERANGER, D. « Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet* », *Métropoles* [En ligne], 8 | 2010, mis en ligne le 01 décembre 2010, consulté le 10 octobre 2011. URL : <http://metropoles.revues.org/4410>

HANSEN, M.H., ed. *A comparative study of six city-state cultures [an investigation conducted by the Copenhagen Polis Center.]* Copenhagen, the Royal Danish Academy of Sciences and Letter, (« historisk-filosofiske Skrifter » 27) 2002

LORRAIN, D. (dir.) *Métropoles XXL en pays émergents*, Les presses Sciences-PO , 2011

VIGOUR, C, *La comparaison dans les sciences sociales*. Editions La Découverte, Paris, 2005.

Résumé de la communication (4086 mots, espaces compris)

Cette communication s'inspire de la méthodologie comparative adoptée dans le cadre d'une recherche sur la mise en place de la décentralisation des services publics dans de petites villes indiennes. Elle porte plus particulièrement sur l'un des outils majeurs de la comparaison : le choix d'un échantillon d'étude et de ses critères d'élaboration.

La problématique initiale de la thèse s'interroge sur la pertinence des réformes indiennes de décentralisation à proposer des solutions adaptées aux problèmes des petites villes, généralement caractérisées par un retard d'équipement et une grande pauvreté : comment se met en place la réforme de décentralisation dans ces agglomérations? Peuvent-elles tirer profit des nouvelles opportunités produites par la réforme ? Pour répondre à ce questionnement, la diversité de situations de petites villes que présente l'urbanisation du sous-continent indien nécessite la mise en perspective de plusieurs d'entre elles au sein d'un échantillon représentatif.

Les choix relatifs à l'élaboration de cet échantillon, loin d'être neutres, sont constitutifs de l'orientation donnée à l'étude et déterminent en partie ses résultats. Ces critères de sélection doivent donc être issus d'une réflexion précise sur l'intérêt de la comparaison.

Tout d'abord, ce ne sont pas tellement les petites villes en tant que lieux géographiques *stricto sensu* qu'il s'agit ici de comparer mais bien leur mode de gestion décentralisée, en tant qu'un *processus* de réorganisation administrative. Dans le contexte des petites villes, comment se mettent en place les nouvelles institutions issues de la décentralisation et aux seins de quels nouveaux compromis? Il s'agit ensuite de pouvoir distinguer ce qui est constitutif des petites villes dans la forme que prend la mise en place de la décentralisation de ce qui tient plus du cas particulier, spécifique à une agglomération, et que l'on ne retrouve pas ailleurs. En quoi la gestion actuelle des services urbains dans le contexte des petites villes s'écarte ou s'approche du modèle théorique de la décentralisation ? Quelles sont les différences et les ressemblances de gestion urbaine dans les villes et quels sont les processus qui y conduisent ?

Puisque cette recherche vise avant tout à comprendre le processus de décentralisation dans les petites villes plutôt que de pouvoir prétendre les saisir dans toute leur exhaustivité, il s'agit de construire un échantillon d'étude adapté à cette problématique : comment mettre en place les modalités de la comparaison et selon quels critères ?

De manière similaire au biologiste et son éprouvette qui s'efforce d'écarter l'intrusion de variables particulières risquant de compliquer l'objectivité de sa recherche, il a été choisi de réduire le spectre d'analyse à des villes situées dans une seule et même région relativement homogène, cohérente dans son unité administrative, politique, économique, culturel et géographique. On a choisi de limiter l'échantillon à quatre petites villes et de le situer dans la même région orientale de l'Uttar Pradesh (UP), un espace très largement rural et parmi les plus pauvres que compte l'Union Indienne. Puisque la réforme vise à l'amélioration des conditions de vie des populations et à la réduction de la pauvreté, le choix d'un échantillon qui exacerbe ces besoins entend poser avec d'autant plus d'acuité les attentes théoriques de la décentralisation. Ces choix méthodologiques donnent donc une orientation consciente et volontaire à la recherche vers un éclairage des dysfonctionnements probables de la réforme dans de petites villes d'un Etat pauvre. Dans une perspective différente, on aurait pu privilégier la sélection d'Etats au fort développement économique et social afin de montrer les bonnes pratiques dans la gouvernance urbaine.

Cette communication, après avoir expliqué l'importance des modalités de constitution d'un échantillon, s'efforcera enfin de rappeler qu'en sciences humaines, toute mise en place théorique de l'exercice comparatif ne peut s'affranchir des aléas pratiques du travail de terrain.